



## **Política de clientelas y reformas de la Seguridad Social en América Latina**

Alvaro Forteza

Octubre, 1999

## Resumen

Los sistemas de seguridad social de América Latina antes de las reformas presentaban algunos problemas que han sido identificados también en otras partes del mundo, incluyendo los países de la OECD. Es el caso, por ejemplo, de la tendencia al aumento del peso del sistema en las cuentas públicas. Otros problemas frecuentes en la región no parecen estar presentes en los países desarrollados. Altos niveles de evasión, baja cobertura, alta informalidad, escasa transparencia y, en general, reglas del juego poco claras son problemas comúnmente citados en informes y estudios realizados en los países de América Latina y no están mencionados, en cambio, en estudios referidos a los países de la OECD. Este ensayo recoge resultados preliminares de un programa de investigación que intenta precisar la naturaleza de estos problemas, recoger evidencia empírica, formular algunas hipótesis explicativas de estos fenómenos y explorar sus posibles consecuencias para el diseño de las reformas. Una de las hipótesis que se analiza con mayor detenimiento es que muchos de los sistemas de seguridad social de la región fueron administrados en una lógica clientelística que se desarrolló al amparo de y a su vez contribuyó a determinar una escasa transparencia y alta discrecionalidad en la gestión. En lo normativo, se propone y analiza la hipótesis de que las recientes reformas limitan los espacios para la política de clientelas en la seguridad social.

## Abstract

Social Security systems in Latin America prior to the reforms exhibited some problems that have been reported also in other parts of the world, including OECD countries. This is the case for instance of the increasing pressure that the pension system put on fiscal accounts. Other problems that are frequent in the region do not seem to be present in developed countries. Large evasion, low coverage, informality, lack of transparency and unclear rules of the game are problems usually quoted in reports and studies about Latin American countries and are not mentioned for OECD countries. This essay presents some preliminary results of a research program aimed at determining the nature of these problems, gathering empirical evidence, proposing some explanatory hypotheses and analyzing the implications for the design of reforms. One of the main hypotheses analyzed in this paper is that the Social Security systems in the region were managed in a clientelistic logic favored by the lack of transparency and discretionality of the administrations. On the normative side, it is hypothesized that recent reforms in Latin America reduced the scope for clientelistic behavior in Social Security.

Clasificación JEL: E,690; H550

## 1. Introducción

Los sistemas de seguridad social han venido presentando importantes problemas en todo el mundo y desde hace ya muchos años. El peso de los sistemas de pensiones en las finanzas públicas ha crecido sostenidamente en las últimas décadas en buena parte del mundo, tanto en países en vías de desarrollo como en países desarrollados. Por lo general, los sistemas públicos de jubilaciones no han logrado acumular fondos para cubrir las obligaciones previsiblemente crecientes de una población que se envejece. Tampoco han sido suficientemente flexibles como para adaptar los parámetros del sistema a las nuevas condiciones demográficas, como el aumento de la longevidad. Los sistemas públicos de seguridad social han provocado grandes transferencias entre y dentro de generaciones. Algunas de estas transferencias han tendido a aliviar la pobreza, pero muchas han sido captadas por sectores de ingresos medios y altos, al punto que se ha cuestionado el carácter progresivo de la redistribución realizada a través de la seguridad social. En los países en vías de desarrollo y, particularmente, en América Latina, se agregan problemas de evasión, informalidad en el mercado de trabajo y baja cobertura de la población. (Banco Mundial, 1994; Disney, 1996; Mesa-Lago y Bertranou, 1998; entre otros)

Este documento recoge resultados preliminares de un programa de investigación que intenta precisar la naturaleza de estos problemas en América Latina, recoger evidencia empírica, formular algunas hipótesis explicativas de estos fenómenos y explorar sus posibles consecuencias para el diseño de las reformas. Una de las hipótesis que se analiza con mayor detenimiento es que muchos de los sistemas de seguridad social de la región fueron administrados en una lógica clientelística que se desarrolló al amparo de y a su vez contribuyó a determinar una escasa transparencia y alta discrecionalidad en la gestión. En lo normativo, se propone y analiza la hipótesis de que las recientes reformas limitan los espacios para la política de clientelas en la seguridad social.

Las múltiples dificultades que enfrentaban los esquemas tradicionales difícilmente puedan explicarse como errores de política o malas administraciones. En este documento, se analiza la hipótesis de que las malas administraciones y la escasa capacidad de adaptación que mostró el sistema tradicional responden al diseño institucional, es decir, a las reglas de juego más permanentes que definen la naturaleza del sistema. Las reformas de la seguridad social iniciadas en años recientes en varios países de América Latina establecieron nuevas reglas de juego, introduciendo nuevos actores y modificando el papel de los ya existentes. Cabe preguntarse entonces si estos cambios institucionales contribuyen o no a inducir mejores administraciones y mejores políticas de seguridad social.

En la próxima sección se proponen algunas hipótesis descriptivas o "hechos estilizados" de la seguridad social en América Latina y se revisa evidencia empírica al respecto. En la versión actual del documento, las hipótesis y particularmente la revisión de la evidencia tienen un carácter muy preliminar. En la sección 3, se formulan algunas hipótesis explicativas de los "hechos" descritos previamente. En la sección 4 se analizan algunas consecuencias de estos hechos e hipótesis explicativas para el diseño de las reformas.

## 2. Algunos "hechos"

### *Fuertes transferencias intergeneracionales*

- 2.1 Los sistemas de seguridad social de reparto provocaron una fuerte redistribución intergeneracional hacia las primeras generaciones que se integraron al sistema. Esta regularidad está descrita tanto en América Latina como en los países desarrollados.

En muchos países, los sistemas constituyeron fondos de capitalización colectiva en etapas iniciales en que la relación activo/pasivo era elevada, pero estos fondos tendieron a ser utilizados con otros fines. Al llegar a la madurez, los sistemas de reparto se encuentran con importantes obligaciones generadas, una fuerte reducción de la relación activo/pasivo y sin fondos. Importa notar que estas tendencias son básicamente universales. No se trata de una "mala administración" puntual que puede haber tenido lugar en Uruguay o en otro país en particular. Se observan procesos similares en América Latina y en los países desarrollados (Disney, 1996; Mitchell y Barreto, 1997; Banco Mundial, 1994).

- 2.2 Las transferencias hacia las primeras generaciones provocadas por los sistemas públicos de seguridad social se produjeron por varias vías, incluyendo las siguientes tres: a) la pérdida de los fondos acumulados en la seguridad social, b) el envejecimiento de la población, y c) la concesión de beneficios crecientemente generosos y su extensión a sectores de la población inicialmente no amparados.

La pérdida de fondos está ampliamente descrita en América Latina, donde un procedimiento frecuente parece haber sido la colocación de fondos previsionales en títulos de deuda pública en moneda nacional no indexados que pagaron tasas de interés negativas cuando aumentaron las tasas de inflación (Mesa-Lago y Bertranou, 1998). El Banco Mundial (1994) describe mecanismos similares en otras regiones.

El envejecimiento de la población es una tendencia mundial que obviamente incide en un sistema de seguridad social de reparto. Conviene observar, sin embargo, que las tendencias demográficas, por sí solas, nunca podrían explicar las crecientes transferencias intergeneracionales que se producen a través de la seguridad social. Siempre es técnicamente posible realizar ajustes en los parámetros del sistema que contrarresten los efectos distributivos de los cambios demográficos. Por ejemplo, es posible aumentar las edades mínimas de jubilación a medida que la longevidad aumenta. Pero los sistemas de seguridad social de reparto usualmente han respondido poco o con lentitud frente a los cambios demográficos. El hecho destacable en términos del análisis positivo de la política económica es la escasa respuesta de la política de seguridad social a los cambios demográficos.

La mayoría de los sistemas de seguridad social en el mundo pasaron por una fase en que los beneficios se fueron extendiendo y volviendo más generosos sin un aumento de las contribuciones. En muchos casos, notoriamente en América Latina, hubo una fase posterior en que los beneficios se cortaron en respuesta a las dificultades financieras de los sistemas de seguridad social. Algunos autores sostienen que la generosidad de los beneficios ha sido más importante que el envejecimiento de la población en determinar el aumento de la carga fiscal que representa la seguridad social (Banco Mundial, 1994; Disney, 1996; Mitchell y Barreto, 1997; Mulligan y Sala-i-Martin, 1999a).

### *Registros de aportes incompletos*

- 2.3 Los registros de contribuciones a la seguridad social en América Latina antes de las reformas fueron muy incompletos. La mayoría de los países tenía registros parciales y no integrados en un sistema de información central. Esto no parece haber ocurrido en los países de la OECD.

Los sistemas de seguridad social de América Latina presentaban diversos problemas administrativos. Mesa-Lago y Bertranou (1998) mencionan que "la contratación del personal, con frecuencia, se hace sin examen previo ni concurso de méritos, como resultado de los cambios de gobierno; además, los ascensos se realizan en ocasiones por influencias políticas". Agregan otros problemas: "multiplicidad de instituciones, complejidad jurídica, estadísticas inadecuadas, registro y control de cumplimiento deficientes, falta de coordinación entre departamentos, fallas contables, tramitación engorrosa y prolongada de las prestaciones, uso ineficiente de los sistemas de computación e informática".

No se dispone de historias laborales largas en la región. Una evidencia indirecta de esto es que varios investigadores han intentado llenar este vacío estimando curvas de ingresos salariales a lo largo de la vida a partir de información de corte transversal (Noya, 1997; Bucheli, 1999). En Uruguay, antes de la reforma de 1995, los formularios de aportes de las empresas privadas a la seguridad social requerían información sobre cantidad total de trabajadores y total de remuneraciones. No se solicitaba información discriminada por trabajador.

Los países que emitieron bonos de reconocimiento de la deuda previsional estimaron de alguna manera las obligaciones generadas en el sistema anterior. Sin embargo, esto no significa que hayan determinado cuánto aportaron los trabajadores a lo largo de su vida, dado que los beneficios en los sistemas previos a las reformas recientes eran usualmente función de ingresos en los últimos años de trabajo. Por otra parte, existe alguna evidencia indirecta e informal que sugiere que la estimación de las obligaciones generadas por el viejo sistema se hizo con dificultades. Aún en Chile, que probablemente sea uno de los países de la región con mejor organización del sistema previo a la reforma, llevó varios años estimar las obligaciones y se cuestiona que éstas sean totalmente correctas.

El problema de la falta de registros no parece estar presente en los países de la OECD. No encuentro ninguna referencia a este tema en estos países y, cuando consulté informalmente, me respondieron que este problema no existe. Esto no significa que no existan abusos importantes. Alesina y Perotti (1994), por ejemplo, afirman que las pensiones de invalidez han sido utilizadas como un sistema de transferencias desde el norte hacia el sur de Italia. Citan a Emerson (1988) quien informa que en 1984 la relación entre pensiones de invalidez y vejez en Italia era aproximadamente 40 por ciento, mientras que en el sur esta relación era de 250 por ciento y en la provincia siciliana de Enna alcanzaba el 669 por ciento.

- 2.4 Los beneficios de los sistemas públicos de jubilaciones son función creciente de los ingresos laborales, a veces de los ingresos de toda la vida y otras de los ingresos de los últimos años exclusivamente.

Mulligan y Sala-i-Martin (1999a) mencionan que algunos países, como Estados Unidos, calculan la jubilación en base al promedio simple de los ingresos laborales a lo largo de casi toda la vida, mientras que otros, como Turquía, sólo toman en cuenta los ingresos de los últimos años previos al retiro. En Hungría, por ejemplo, se consideran los últimos 3 años, igual que en Uruguay antes de la

reforma. El Banco Mundial (1994) señala que las fórmulas de cálculo de las pensiones en que se da mayor ponderación a los ingresos de los años inmediatamente anteriores al retiro son muy comunes en los países en desarrollo. Mesa-Lago y Bertranou (1998) señalan que en 1995 la mayoría de los países de América Latina y el Caribe sólo consideraban los últimos cinco años o menos para el cálculo de la jubilación.

Los efectos distributivos de los sistemas de jubilaciones basados en el reparto dependen entre otras cosas de las formas de cálculo de los beneficios. Mulligan y Sala-i-Martin (1999a) destacan que "los ingresos cerca del retiro típicamente cuentan "demasiado" en el sentido que los ingresos en las etapas iniciales de la vida laboral no reciben la ponderación extra que recibirían en un cálculo de valor presente". Destacan los efectos redistributivos regresivos de este método de cálculo, debido al mayor aumento de los salarios a lo largo de la vida en los sectores de trabajadores de mayor calificación e ingreso. Además, los grupos de trabajadores de menor nivel educativo se incorporan antes al mercado de trabajo y los aportes de los primeros años no cuentan. Obviamente, estos efectos son particularmente marcados en los países en que sólo los últimos años son considerados en la fórmula. Por otra parte, esta forma de cálculo induce la evasión, particularmente bajo la forma de subdeclaración.

¿A qué se debe que en muchos países sólo se tomen en consideración los ingresos salariales de los últimos años previos al retiro en el cálculo de la jubilación? ¿Cuán extendida está esta fórmula de cálculo? ¿Es realmente algo característico de los países subdesarrollados? ¿Puede explicarse por la ausencia de registros largos de aportes?

2.5 No todos los servicios de pensiones que siguieron el esquema de beneficios definidos en América Latina carecieron de registros individuales de aportes.

En Uruguay, las cajas de Profesionales Universitarios, Notarial y Bancaria tienen registros individuales desde siempre. La diversidad brinda una oportunidad para contrastar distintas hipótesis respecto a posibles causas y consecuencias de la falta de registros; de eso tratan las dos hipótesis siguientes.

2.6 Los servicios que sí tuvieron registro de historia laboral cubren profesiones o sectores de actividad de ingresos altos.

Al momento actual, sólo conozco el caso de Uruguay y me propongo recoger información de otros países para ver si existe realmente una regularidad en este sentido. Importancia de esta hipótesis descriptiva o "hecho": puede servir para contrastar la hipótesis que explica la falta de registros por los costos de hacerlo en una región, América Latina, en que los gobiernos eran relativamente no sofisticados cuando iniciaron los sistemas públicos de seguridad social (ver más abajo hipótesis 3.1). Es posible que los servicios más "elitistas" pudieran absorber los costos de mejor manera. Además, se trata de actividades naturalmente más formalizadas donde el costo de recoger la información es menor.

2.7 Los servicios que sí tuvieron registro de historia laboral fueron administrados por entidades o asociaciones privadas, mientras que los que operaron bajo la órbita estatal carecieron de los registros (o los tuvieron en menor medida y más incompletos...).

Nuevamente sólo conozco Uruguay. Importancia de este "hecho": permitiría contrastar hipótesis políticas de la carencia de historia laboral (ver 3.2 y 3.3).

Esta hipótesis debería evaluarse en conjunto con 2.6, en la medida que podría existir una correlación entre administración privada y nivel de ingresos de la población cubierta. Si los sistemas públicos tienden sistemáticamente a cubrir población con menor nivel de ingreso que los privados, puede aparecer una correlación entre forma de administración y "calidad" de los registros que no aparecería si se controlara por el nivel de ingresos.

- 2.8 En algunos países de América Latina, hubo intentos de mejorar los registros de aportes antes de las reformas, pero no fueron exitosos.

En Uruguay se hicieron varios intentos, con resultados escasos o nulos (plan SATO, que empezó a implementarse en 1974; Ley 16190 de 1991). En Argentina, se inició un registro de historia laboral en los años previos a la reforma, pero aparentemente no logró avanzar mucho. Habría que recoger más información sobre éstos y otros proyectos que puedan haber existido en la región. ¿Por qué fallaron? ¿Se verificó que era demasiado costoso? ¿Hubo bloqueos políticos?

- 2.9 Los países que han reformado la seguridad social en los ochenta y noventa iniciaron registros de historia laboral desde el momento mismo en que se puso en funcionamiento el nuevo régimen.

Hay evidencia para todos los países y es casi inevitable: las cuentas de ahorro necesitan la historia laboral. Brasil va a ser el único caso de una reforma reciente en América Latina que no incorpora ingredientes de ahorro individual. Podría haber diferencias en los registros en los países en que los pilares de reparto y de ahorro individual están separados. Los individuos que permanecen en el pilar de reparto podrían seguir con registros incompletos.

Este hecho es significativo. Por un lado, estaría apoyando la hipótesis explicativa (hipótesis 4.1 y 4.2) de que el pilar de ahorro individual presente en las reformas recientes de la seguridad social en América Latina induce el montaje de un sistema de información más sofisticado. Por otro lado, cuestionaría la hipótesis de que la falta de registro se debió a altos costos. Al menos no parece compatible con la hipótesis de costos "en estado puro" (3.1), dado que en ese caso no habría una coincidencia tan exacta entre las reformas que introducen ahorro individual y la historia laboral. Podría todavía argumentarse que los sistemas con ahorro individual no habrían podido operar cuando los costos de registro eran muy altos porque requieren necesariamente la historia laboral. En este sentido, es posible argumentar que estas reformas no se hicieron antes porque eran técnicamente inviables. Sin embargo, todavía no explica por qué una vez que la tecnología estuvo disponible no se empezaron a instrumentar las historias laborales en los viejos sistemas de reparto.

#### *Evasión e informalidad*

- 2.10 No hay evidencia empírica sistemática de una correlación entre las tasas de aporte y los niveles de informalidad y evasión.

Se afirma con frecuencia que los sistemas de reparto inducen la informalidad y la evasión, debido a que en estos sistemas los trabajadores perciben los aportes como impuestos. Consecuentemente, mayores tasas de aportes deberían estar asociadas, a igualdad de otras condiciones, con mayores distorsiones en los mercados de trabajo, mayor informalidad y mayor evasión. El Banco Mundial (1994), por ejemplo, señala que "la necesidad de reevaluar las políticas es aún más urgente en los países de América Latina, Europa Oriental y la antigua Unión Soviética, que ya no pueden

permitirse los programas formales de seguridad económica en la vejez que establecieron hace mucho tiempo. Las disposiciones poco estrictas relativas a la jubilación anticipada, unidas a las pensiones generosas, *han exigido tasas de aporte altas que han conducido a la evasión generalizada. Por ejemplo, el gran sector informal que se advierte en muchos países latinoamericanos es consecuencia en parte de los esfuerzos de los trabajadores y empleadores por escapar del impuesto salarial.*" (Cursivas mías).

No conozco ningún estudio sistemático que muestre algún tipo de correlación entre tasas de aportes y evasión o informalidad a través de países. A su vez, muchos países de la OECD, con altas tasas de aporte, presentan escasa evasión e informalidad, mientras que muchos países subdesarrollados, con tasas de aportes sensiblemente menores, presentan altos niveles de evasión e informalidad. Obviamente, esta observación no es suficiente para descartar la existencia de la correlación mencionada, pero puede ser sugerente. En todo caso, es claro que se requiere de un análisis empírico más formal.

Un análisis empírico sistemático de esta hipótesis enfrenta al menos dos tipos de dificultades. Por un lado, sólo se dispone de información parcial sobre informalidad y evasión y se trata de estimaciones que involucran un error importante. Por otro lado, es posible que la tasa de aporte se correlacione positivamente con la evasión y la informalidad entre países, una vez que se mantiene constante la "calidad" de las administraciones de seguridad social. Si la capacidad de recaudar y fiscalizar está positivamente correlacionada con las tasas de aporte (países desarrollados administran mejor y "consumen" más seguridad social), omitir este control sesga hacia el cero la estimación de la correlación parcial entre las tasas de aporte y la evasión e informalidad. Es posible también que exista alguna interacción entre las tasas de aporte y la "calidad" de la administración, en el sentido que la evasión e informalidad son probablemente más sensibles a la tasa de aporte en contextos de baja "calidad" administrativa. De ser así, mayores tasas de aporte podrían correlacionarse con mayor evasión en los países subdesarrollados y no en los países desarrollados.

- 2.11 Comparando países, hay indicios de una asociación negativa entre la calidad de los registros de contribuciones a la seguridad social, por un lado, y la informalidad en el mercado de trabajo y la evasión, por el otro.

América Latina en su conjunto se caracteriza por malos registros, alta informalidad laboral, baja cobertura de la seguridad social y alta evasión, contrastando con países de la OECD, donde no parece darse ninguna de estas cosas. ¿Qué ocurre en el resto de los países subdesarrollados? ¿Se puede aportar evidencia más formal de todo esto?

- 2.12 Una parte significativa de los trabajadores informales y de los evasores en América Latina entra y sale del sistema de seguridad social y subdeclara ingresos a lo largo de su vida. Los beneficios que reciben son poco o nada sensibles a la suma de aportes a lo largo de la vida y, en consecuencia, el "retorno de la seguridad social" es para ellos fuertemente decreciente en los aportes.

Importa destacar que esta situación es diferente a la de quienes permanecen fuera del sistema en forma permanente. Los que se mantienen fuera no hacen ni reciben transferencias. En el mejor de los casos, se ahorran el costo de financiar un sistema que tiene un muy bajo retorno. Pero la subdeclaración permite recibir una fuerte transferencia, en la medida en que se reciben beneficios sin haber realizado previamente las contribuciones correspondientes.



El informe del Banco Mundial (1994), refiriéndose a los problemas de los programas públicos de seguridad social, sostiene que "a menudo los trabajadores evaden aportes pero aún así pueden recibir los beneficios". Hay bastante evidencia de que existen niveles importantes de evasión y, en particular, de subdeclaración en Uruguay (Blanco et al, 1993; Instituto de Economía, 1995; Camacho, 1997; Forteza, 1999). Seguramente es posible encontrar referencias para otros países.

### 3. Algunas hipótesis explicativas

- 3.1 El escaso desarrollo de los registros de historia laboral en los sistemas de seguridad social en América Latina se debió al alto costo de los registros en una región en que los gobiernos eran poco sofisticados. La instrumentación reciente de los registros responde a la reducción de los costos por el progreso en computación y en comunicaciones.

Los sistemas de seguridad social de la región han presentado costos administrativos altos en una comparación internacional y simultáneamente la calidad de la gestión parece haber sido bastante deficiente (Mesa-Lago y Bertranou, 1998). El Banco Mundial (1994) destaca la capacidad relativamente menor de los gobiernos de los países en desarrollo para "recaudar impuestos, ejecutar programas complejos e imponer reglas que corrijan las deficiencias del mercado que los países industriales." Concluye que "la mayor facilidad de evasión y el mayor tamaño del mercado laboral informal de los países en desarrollo limitan el grado en que éstos pueden establecer programas obligatorios, el éxito de estos programas y la magnitud de la redistribución que se puede lograr mediante la tributación".

Los costos también podrían explicar la diversidad dentro de América Latina entre distintos servicios de pensiones. Algunos servicios pequeños, especializados en sectores de ingresos altos (profesionales, por ejemplo), podrían tener menores costos para recabar la información y, en consecuencia, podrían tener mejores registros.

En esta misma línea de razonamiento, podría argumentarse que los cambios recientes en la calidad de la gestión y en particular de los registros de aportes podrían deberse al progreso técnico, por ejemplo en informática y comunicaciones, que redujo los costos de llevar registros completos.

Sin embargo, esta hipótesis no explica por qué en América Latina los registros de historia laboral se inician recién cuando se aprueban reformas que introducen ahorro individual ("hecho" 2.9). Si el problema era simplemente tecnológico, no se habría producido una sincronización tan marcada entre las reformas y el inicio de los registros. Es claro que los sistemas de ahorro individual necesitan de registros precisos y, en ese sentido, no es llamativo que se haya hecho un esfuerzo especial por instrumentarlos en los países que iniciaron las reformas. Pero habría que explicar también por qué se necesitó la "presión" de las cuentas de ahorro individual, por qué los registros no se iniciaron bajo los sistemas tradicionales de seguridad social. Este hecho parece indicar que hubo algo más en juego.

- 3.2 La falta de registros dejó a los administradores del sistema con las "manos libres" para otorgar beneficios supuestamente contributivos a grupos de personas que no habían contribuido. Las "manos libres" otorgan *flexibilidad* al sistema para enfrentar emergencias sociales, pero también aumentan las oportunidades de *abusos*.

Algunas categorías de análisis desarrolladas en la literatura macroeconómica en torno al debate reglas versus discreción podrían ser útiles en este tema.<sup>1</sup> El sistema informal de administración de la seguridad social en América Latina, con registros imperfectos y administradores con "manos libres" para asignar beneficios es un régimen *discrecional* de política económica. Una política formal, con registros, reduce el margen de maniobra de las autoridades y, por lo tanto, se aproxima más a un régimen de *compromiso*. Un sistema de seguridad social formal, que cubra un gran número de riesgos y con condiciones bien establecidas de antemano es una *regla contingente*. Por último, un sistema formal, pero que no cubre más que los riesgos mínimos, es una *regla simple*. Como en otros campos de la política económica, el compromiso a una regla contingente es, en principio, superior tanto al compromiso a una regla simple como a la discreción. Tiene la virtud del compromiso, eliminando las distorsiones que provoca en el comportamiento de los agentes privados la necesidad de protegerse de posibles sorpresas políticas, y, a su vez, mantiene la flexibilidad propia de la discreción. El compromiso a una regla simple aventaja a la discreción, en términos de eliminar la posibilidad de la sorpresa política, pero involucra una pérdida de flexibilidad.

¿Cómo se explica entonces que los gobiernos con frecuencia adopten políticas macroeconómicas asimilables a reglas simples o a discreción, en lugar de adoptar reglas contingentes? Las reglas contingentes establecen acciones de política distintas para cada circunstancia en que pueda encontrarse el gobierno. Es posible que el gobierno carezca de la capacidad de comprometerse a reglas tan sofisticadas, es decir que no posea la "tecnología" necesaria para comprometerse a una acción distinta en cada circunstancia (Persson y Tabellini, 1990). Es también posible que reglas de política muy complejas reduzcan la *transparencia*, en el sentido de erosionar la capacidad de las personas de controlar la aplicación de la política económica que hace el gobierno (Cukierman, 1995, Herrendorf, 1998, Faust and Svensson, 1998), o en el sentido de reducir el valor informativo de las políticas económicas (Bordignon and Minelli, 1998). En estas circunstancias, una regla simple puede ser preferible a la regla contingente. Por último, se ha argumentado que las reglas contingentes dan demasiada libertad a "malos" gobiernos (por ejemplo, gobiernos demasiado sensibles a la acción de grupos de presión) y que es conveniente entonces atarles las manos imponiendo un marco institucional que sólo habilite reglas simples (Harberger, 1990; Slemrod, 1990).

Si es cierto que los gobiernos de América Latina siguieron políticas de seguridad social más cercanas a la discreción que al compromiso, las explicaciones que descartan las reglas contingentes en base a argumentos de transparencia o de malos gobiernos no serían aplicables en este caso. Las reglas simples pueden ser superiores a las contingentes por ser más transparentes o por reducir el margen de maniobra de gobiernos con incentivos distorsionados, pero estos problemas se verían acentuados en un régimen de discreción. La explicación de la falta de adopción de una regla contingente en la seguridad social en América Latina que nos va quedando es entonces la que señala las dificultades técnicas de comprometerse a reglas sofisticadas. Por otra parte, si comprometerse a una regla cambiaria o monetaria contingente puede ser algo complejo, lo es mucho más comprometerse a políticas sociales contingentes.

Los países de América Latina no fueron capaces de montar sistemas de seguridad social altamente sofisticados como, por ejemplo, los europeos. Cuando los sistemas de seguridad social se extendieron en la región, no había información suficiente como para prever un gran número de

---

<sup>1</sup> Persson y Tabellini (1990) presentan un excelente resumen de la literatura de fines de los setenta y los ochenta sobre reglas vs discreción en políticas monetarias y cambiarias. Forteza (1999a y b) aplica estas ideas a las políticas de transferencias públicas.

contingencias y menos aún para estimar sus probabilidades. Esto habría inhabilitado el camino de un sistema de seguro social formal pleno. En consecuencia, la opción realmente disponible habría sido entre una regla simple y la discreción. Un sistema de reglas claras y simples habría reducido los abusos, la evasión y la informalidad, pero también habría limitado la capacidad del gobierno de responder frente a situaciones imprevistas. El manejo discrecional de la política en este contexto tiene un cierto valor en la medida en que otorga mayor flexibilidad que la regla simple. Como en otros campos de la política económica, una regla simple para la seguridad social no es necesariamente superior a la discreción.

Parece haber un sentimiento bastante generalizado en la población en contra de la aplicación estricta de las normas. La política de la “vista gorda” suele ser muy popular, especialmente en coyunturas de crisis. Con frecuencia, parece haber un mandato de la ciudadanía al gobernante para que sea “flexible” y tenga “sensibilidad social”. Este mandato puede racionalizarse como una opción por la discreción frente a la regla simple. Obviamente, se trata de una opción que no se limita a la seguridad social, pero que la incluye.

Tanto en esta hipótesis (3.2) como en la anterior (3.1) hay un argumento de costos para explicar la ausencia de registros, pero estos costos son de naturaleza muy diferente y su influencia es bastante más compleja en el segundo caso que en el primero. En la primera hipótesis se afirma simplemente que es “caro” llevar registros, dada la tecnología disponible en la región, y por lo tanto no se hacen. En la segunda hipótesis se sostiene, en cambio, que los costos de registrar los aportes no son determinantes, pero hay otros costos asociados a un sistema de seguro social formal que determinan que sólo un sistema relativamente simple sea posible en América Latina. Se trata de costos típicos de los seguros y tienen que ver con determinar las contingencias y sus probabilidades. El registro podría realizarse, pero no tendría mayor sentido e incluso sería contraproducente si, por la presencia de estos costos mencionados en segundo término, el gobierno prefiriera mantenerse con las manos libres, es decir que eligiera un régimen discrecional.

- 3.3 La falta de registros facilita que se otorguen pasividades a personas que no han contribuido y que, en consecuencia, reciben una fuerte transferencia neta del sistema de seguridad social. La asignación de estas transferencias es discrecional (no sujeta a normas) y tiende a estar gobernada por una lógica clientelística, según la cual estas transferencias se otorgan como prebendas a cambio de adhesión político partidaria.

La seguridad social es considerada normalmente como parte fundamental de las políticas de redistribución formales que hacen los gobiernos, basadas en normas relativamente estables y que reflejan las ideas dominantes sobre igualdad. Son parte de lo que Dixit y Londregan (1995) denominan la “redistribución programática”. La distinguen de la “redistribución táctica”, porque esta última es más flexible, tiene lugar permanentemente y consiste en la distribución de prebendas políticas en el marco de un proceso de competencia partidaria. En este documento, utilizo los términos “redistribución táctica” y “clientelismo” como sinónimos.

En América Latina, igual que en los países desarrollados, los sistemas de seguridad social constituyen el principal mecanismo de transferencias públicas en la actualidad. Pero, a diferencia de lo que parece ocurrir en los países desarrollados, en América Latina una parte significativa de estas transferencias se producen dentro de una lógica de “redistribución táctica” o clientelística.

La falta de registros permite una forma particular de clientelismo, en que la prebenda consiste en otorgar beneficios a personas que no llenan los requisitos formalmente establecidos. Se trata de una práctica diferente de otras formas usuales de "redistribución táctica" y que consisten en aprobar normas que confieren beneficios para grupos de interés, ya sea en respuesta a la presión que estos grupos puedan ejercer o a cambio de votos. Se produce en un nivel mucho más micro, persona a persona, y en una fase más administrativa que política del proceso. El funcionamiento aceitado de las "máquinas políticas" parece un requisito más fundamental en este tipo de redistribución táctica que en el otro.<sup>2</sup> Por último, como se discute más adelante (3.6), esta forma de clientelismo provoca y necesita la evasión y la informalidad en el mercado de trabajo. No ocurre lo mismo con el clientelismo basado en extender beneficios a nuevos grupos de la población.

Varios autores han destacado la presencia de prácticas clientelísticas ligadas a grupos de interés en los sistemas de seguridad social en América Latina. Saldain (1995), refiriéndose a Uruguay, atribuye la proliferación de beneficios que tuvo lugar en la inmediata posguerra a la acción de grupos de presión y a la "clientelización" de la seguridad social. Mesa-Lago y Bertranou (1998) señalan que en América Latina, el Estado "...muchas veces tomó la iniciativa de crear programas de seguridad social como un instrumento para cooptar, neutralizar y controlar a los referidos grupos de presión. El argumento típico para justificar tal comportamiento ha sido el de mantener el orden social, pero el gobierno ha usado dichos grupos para afianzarse en el poder, pasar reformas y mantener cierto apoyo popular." Filgueira y Papadópulos (?), en relación con el funcionamiento de la seguridad social en Uruguay antes de la reforma de 1995, mencionan que el proceso de asignación de las pasividades se bloqueaba frecuentemente. Los políticos, aprovechando su relación con los funcionarios, desbloqueaban el proceso, facilitando el acceso del trabajador a la pasividad. Este era el favor que el político ofrecía al ciudadano.

### 3.4 La política de clientelas tiene efectos redistributivos progresivos y de seguro social.

Los modelos a la Dixit-Londregan (1995) predicen que los sectores de menores ingresos salen relativamente mejor parados en la pugna redistributiva (a igualdad de otros factores) porque están más dispuestos a intercambiar votos por beneficios económicos. Parece intuitivamente lógico que resulta muy "caro" obtener el voto de sectores de ingresos altos consiguiéndoles jubilaciones, cuando por mucho menos se pueden conseguir muchos votos de los sectores de ingresos bajos. Extendiéndolo a un contexto de incertidumbre, el mismo argumento indicaría que sectores afectados por shocks negativos deberían estar más dispuestos a intercambiar votos por transferencias. Por lo tanto son mejores "target groups" en la política de redistribución.

El clientelismo provoca distorsiones en los comportamientos de los trabajadores y empresarios, en la medida en que induce la evasión y la informalidad (análogo a la protección de la industria decadente de Dixit y Londregan). Pero debe tenerse presente que un gobierno que buscara

---

<sup>2</sup> Filgueira y Papadópulos (?, p 377) destacan la importancia del control del aparato del Estado en el clientelismo uruguayo: "El funcionario público que obtiene un trabajo a través de las redes clientelísticas se convierte en un 'profesional oculto de la política', reproduciendo el sistema clientelístico a través del control de varios instrumentos a través de los cuales el Estado se hace presente en la sociedad. El funcionario puede ayudar a un trabajador que está por retirarse a conseguir una jubilación, obtener un permiso para iniciar un servicio privado, o acelerar la construcción del sistema de saneamiento en un barrio. El control de estas funciones permite a los partidos penetrar la sociedad más profundamente que su capacidad de ofrecer empleos públicos".

maximizar el bienestar de los ciudadanos con políticas discrecionales provocaría distorsiones similares, aún cuando no existieran prácticas clientelísticas (Forteza 1999a y b).

- 3.5 El clientelismo también responde a las ventajas de información y acceso a la población que las "máquinas políticas" pueden tener respecto a los sistemas formales de servicios estatales. Los políticos de la "máquina política" operan como correas de transmisión de demandas sociales.

Muchos políticos pueden tener un conocimiento detallado y un contacto directo que los sistemas impersonales y formales de servicios estatales no tienen. Esta información puede ser particularmente valiosa en términos comparativos cuando el desarrollo social, cultural y de comunicación está en un estadio relativamente atrasado. El progreso técnico en comunicaciones, el progreso educativo y social en general reducen las ventajas comparativas de la máquina política como instrumento de asistencia social.

- 3.6 La informalidad en el mercado de trabajo y la evasión son parte esencial del sistema clientelístico basado en la asignación de beneficios supuestamente contributivos a quienes no realizaron las contribuciones. El trabajador "cliente" está en el sector informal en los períodos en que no está contribuyendo a la seguridad social y se formaliza cuando llega el momento de aparecer en la seguridad social.

La evasión en el subsistema contributivo no es un error administrativo sino que es una parte esencial del sistema: es la contraparte de la prebenda. No habría transferencias hacia el votante que recibe la jubilación si el beneficio de la seguridad social fuera otorgado en pago por las contribuciones realizadas.

La evasión y la informalidad laboral no se explican simplemente por altas tasas de impuestos, sino que son fenómenos permitidos, constituyen parte de una política de "vista gorda" sistemática. Son, por un lado, parte de nuestras políticas sociales y, por otro lado, piezas importantes del funcionamiento clientelístico. No podría existir la informalidad en el grado que existe en América Latina si no fuera tolerada por los gobiernos y esta es una diferencia fundamental con otras regiones, notoriamente con los países desarrollados.

- 3.7 El sistema político, una vez que se adapta al funcionamiento clientelístico, retrasa los intentos de formalización.

Hay una idea evolutiva en esta hipótesis, en el sentido de Dixit (1996). El sistema con poca formalidad se aceptó primero como manera de lograr flexibilidad. Luego el ejercicio continuado de un sistema discrecional llevó al afianzamiento de prácticas clientelísticas y las estructuras partidarias se fueron adaptando a este tipo de competencia política. Llegado a esta etapa, resultó muy difícil dar marcha atrás, aún cuando las condiciones tecnológicas y económicas habrían habilitado un funcionamiento más formal de las instituciones de la seguridad social. Estas resistencias contribuyen a explicar la demora y, posiblemente, algunas particularidades de las reformas en América Latina (ver más abajo).

Filgueira y Papadópulos (?) argumentan que la reforma de la seguridad social en Uruguay enfrentó resistencias, entre otras razones, porque al hacer el sistema burocrático más transparente, amenazaba con "destruir las bases institucionales para la alianza entre los 'profesionales ocultos de la política' (Panebianco, 1988) y los líderes políticos".

#### **4. Implicancias para el diseño de las reformas**

- 4.1 Las reformas recientes de la seguridad social en América Latina producen una formalización que reducirá la evasión y el clientelismo, pero no necesariamente la informalidad.

Se menciona siempre que las reformas alteran los incentivos de los trabajadores a evadir, pero se suele olvidar que la evasión también depende de las actitudes de los administradores del sistema. Las reformas posiblemente afecten la evasión a través de cambios en los incentivos y restricciones de los administradores de los sistemas de seguridad social más que de los usualmente mencionados incentivos de los trabajadores para evadir. En particular, la implementación de la historia laboral en los países que han iniciado reformas limitará las posibilidades de hacer política de clientelas. Esto debería reducir la carga fiscal del sistema, en la medida que será más difícil otorgar beneficios jubilatorios a quienes no aportaron antes. En este sentido, cabe esperar una reducción de la evasión. Sin embargo, no significa que los sectores de trabajadores que antes evadían encuentren ahora incentivos suficientes para incorporarse al sistema. Es posible entonces que las reformas no generen una reducción significativa de la informalidad.

Se afirma muchas veces que los sistemas de ahorro individual dan mayor sentido de propiedad al trabajador sobre sus aportes, los que dejarían de ser vistos como impuestos, a diferencia de lo que ocurre con los sistemas de reparto. En este sentido, los sistemas de contribuciones definidas podrían reducir las distorsiones en los mercados de trabajo. Diamond (1998) señala, sin embargo, que aún los sistemas de contribuciones definidas tienen necesariamente un componente de impuesto, si son obligatorios. El mismo hecho que los aportes deban ser obligatorios indica que los trabajadores no valoran subjetivamente el beneficio jubilatorio tanto como para hacer el aporte voluntariamente. Sea por miopía, racionamiento de crédito, u otro motivo, el hecho es que los trabajadores que deben ser obligados a aportar a un esquema de seguridad social, aún cuando sea de contribuciones definidas, otorgan un valor presente a los beneficios que generan con su aporte inferior al aporte mismo. Por lo tanto, necesariamente perciben un componente de impuesto en los aportes obligatorios a la seguridad social. Es posible que ese componente subjetivo de impuesto se reduzca en un sistema de contribuciones definidas, pero no desaparece totalmente.

Frecuentemente se argumenta que las reformas aumentan el retorno de la seguridad social y, en consecuencia, aporta incentivos para la formalización. Muchos pensaron que la evasión desaparecería al introducir las cuentas individuales porque los trabajadores se sentirían protegidos respecto a posibles intentos confiscatorios de los gobiernos. En este sentido, Mitchell y Barreto (1997) destacan que, en varios países después de las reformas, los trabajadores del sector formal que pudieron optar, lo hicieron por las cuentas individuales. Señalan, sin embargo que sólo la mitad o menos de la fuerza de trabajo está en el sector formal y atribuyen esto a que los aportes son altos y hay incertidumbre sobre el desempeño futuro del sistema. También especulan con la posibilidad que algunos trabajadores estén considerando recibir el "relativamente alto beneficio mínimo del primer pilar" con relativamente pocos períodos de adscripción al sector formal.

Creo que estos análisis no tienen en cuenta que los sectores de "clientela" ven fuertemente reducido su retorno de participar en el sistema. Aportaban un corto período y luego recibían beneficios como si hubieran aportado toda su vida. Todavía podrían decidir integrarse como "ciudadanos comunes", si el retorno de esta opción fuera superior al de las opciones fuera del sistema. Pero si no fuera así o, por ser sectores racionados en crédito, prefirieran el ingreso presente, es posible que las reformas

los indujeran a retirarse definitivamente del sistema. En ese caso, las reformas podrían hasta reducir la proporción de contribuyentes a la seguridad social. (Comparar con argumentos en Stiglitz,...)

- 4.2 Un sistema relativamente pequeño de cuentas individuales puede tener un efecto macroeconómico significativo, al alterar los incentivos de los administradores del sistema público de reparto.

Importa observar que el efecto de las cuentas de ahorro individual en los registros y, a través de ellos, en la evasión no requiere que el pilar de ahorro sea cuantitativamente muy grande. Los sistemas mixtos, aún con un pilar de ahorro relativamente pequeño como es el caso uruguayo, pueden tener un fuerte efecto sobre los resultados fiscales y el ahorro a través de este mecanismo indirecto. Por lo mismo, pueden contribuir a una reducción importante en el riesgo político que se asocia a los sistemas de reparto. No impide que futuras legislaturas voten reducciones de beneficios en el pilar de reparto, pero sí limita la expansión desmedida de los beneficios sobre bases clientelísticas y, por lo tanto, limita una de las principales fuentes de presión para reducir beneficios.

Diamond (1996), analizando propuestas de reforma en Estados Unidos, cuestiona la idea de que un pequeño pilar de ahorro individual reduzca significativamente el riesgo político de las jubilaciones. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el sistema de seguridad social de los Estados Unidos no presenta los problemas de discrecionalidad y clientelismo que parecen ser tan comunes en América Latina. Las cuentas de ahorro individual podrían operar como una "tecnología del compromiso" que limite la discrecionalidad de los administradores del pilar público. En la medida en que los Estados Unidos y, en general, los países de la OECD no parecen presentar problemas serios de discrecionalidad en estas políticas, el pilar de ahorro individual no les agregaría mucho desde este punto de vista.

- 4.3 Las reformas de la seguridad social pueden provocar nuevos excluidos: ¿mecanismos formales alternativos de asistencia social?

Si las reformas tienen éxito en términos de "formalizar" el sistema, reduciendo los márgenes de discrecionalidad y clientelismo, estarán sustituyendo un mecanismo redistributivo y de asistencia social (hipótesis 3.2 y 3.4). En Uruguay, por ejemplo, se espera una importante reducción en la evasión, vinculada a la desaparición paulatina de los jubilados "ex-evasores". Esta forma de evasión tuvo un fuerte efecto en las cuentas públicas, precisamente porque constituyó una transferencia significativa hacia ese grupo de la población que, se presume, es fundamentalmente de bajos ingresos (Camacho, 1997; Forteza, 1999c).

Una de las mayores dificultades de la política social consiste en conciliar la necesidad de protección y seguro de la población, algo inevitablemente selectivo, con el mantenimiento de reglas claras, estables e impersonales. No es difícil imaginar en teoría reglas simples, neutrales, e inmunes al clientelismo y a la acción de los grupos de interés. Pero esas reglas, por su propia simplicidad, no permiten responder a necesidades puntuales y emergencias que inevitablemente aparecen y que, por el momento, los mercados de seguros privados no cubren más que muy imperfectamente. Aún suponiendo que fuera posible, una formalización indiscriminada que "barrera" sin más con la vieja máquina clientelística no sería necesariamente deseable, ya que dejaría sin atención a grupos importantes de la población. El desafío es entonces sustituir los viejos modelos de política social informal por otros nuevos, más claros, estables e impersonales, más que su eliminación lisa y llana.

## Referencias

- Alesina y Perotti (1994): "The political economy of budget deficits", NBER wp 4637
- Blanco, Jorge; Alicia Melgar y Sergio Barszcz, 1993, Un modelo de simulación de la seguridad social, Quantum, Vol 1(1), 113-138.
- Bordignon, Massimo and Enrico Minelli (1998): Rules, Transparency and Political Accountability, working paper Universita Cattolica di Milano and University of Brescia. Document: Available from the SSRN Electronic Paper Collection: [http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract\\_id=156268](http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=156268)
- Cukierman, Alex (1995): Towards a Systematic Comparison Between Inflation Targets and Monetary Targets, in L. Leiderman and L. Svensson (eds.) **Inflation Targets**, CEPR.
- Bucheli, Marisa (1999): "Aspectos metodológicos en la estimación de la curva salarial", en: Forteza, Alvaro (editor): La reforma de la seguridad social en Uruguay: efectos macroeconómicos y mercados de capitales. Departamento de Economía, Universidad de la República. Uruguay.
- Camacho, Luis, 1997, Elementos generales del financiamiento del nuevo sistema previsional uruguayo, BPS, Uruguay.
- Diamond, Peter (1996): "Proposals to restructure social security", JECPerspectives, 10(3), 67-88
- Diamond, Peter (1998): "The economics of social security reform", NBER working paper 6719, September.
- Disney, Richard (1996): Can we afford to grow older? A perspective on the economics of aging. The MIT Press, Cambridge.
- Dixit, Avinash (1996): The making of economic policy. A Transaction-Cost Politics Perspective. The MIT Press.
- Dixit, Avinash y John Londregan (1995): "The determinants of success of special interests in redistributive politics", Working paper, Princeton University, May.
- Faust J. and Lars Svensson (1998): Transparency and Credibility: Monetary Policy with Unobservable Goals, NBER working paper 6452.
- Filgueira y Papadópulos (?): "Putting conservatism to good use? Long crisis and vetoed alternatives in Uruguay", in: Chalmers, Douglas; Carlos Vilas; Katherine Hite; Scott Martin; Kerianne Piester; and Monique Segarra (?): The new politics of inequality in Latin America. Rethinking participation and representation. Oxford University Press.
- Forteza, Alvaro (1999a): "Transaction costs and overinsurance in Government transfer policy", **Journal of Applied Economics** 2(2), 101-125.



- Forteza, Alvaro (1999b): "Government discretionary transfers and overinsurance", Revista **Estudios de Economía**, forthcoming. November.
- Forteza, Alvaro (1999c): "Los efectos fiscales de la reforma de la seguridad social", en: Forteza, Alvaro (editor): La reforma de la seguridad social en Uruguay: efectos macroeconómicos y mercados de capitales. Departamento de Economía, Universidad de la República. Uruguay.
- Harberger A. (1990): Principles of Taxation Applied to Developing Countries; What Have We Learned? In M. Boskin and C. McLure (eds.) **World Tax Reform**, ICS Press.
- Herrendorf B. (1998): Transparency, Reputation and Credibility Under Floating and Pegged Exchange Rates, **Journal of International Economics**, forthcoming.
- Instituto de Economía, 1995, Informe sobre la Seguridad Social en el Uruguay, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Universidad de la República, Mayo, mimeo, Montevideo.
- Mesa Lago, Carmelo y Fabio Bertranou, 1998, Manual de economía de la Seguridad Social. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Uruguay.
- Mitchell, Olivia and Flávio A. Barreto (1997): "After Chile, what? Second-round pension reforms in Latin America", NBER working paper 6316.
- Mulligan, Casey and Xavier Sala-i-Martin (1999a): "Social Security in Theory and Practice (I): Facts and Political Theories, NBER Working Paper 7118, May.
- Mulligan, Casey and Xavier Sala-i-Martin (1999b): "Social Security in Theory and Practice (II): Efficiency Theories, Narrative Theories, and Implications for Reform, NBER Working Paper 7119, May.
- Noya, Nelson (1997): Equidad de la reforma de la seguridad social. Mimeo. Noviembre.
- Persson, Torsten and Guido Tabellini (1990): **Macroeconomic policy, credibility and politics**. Harwood Economic Publishers.
- Saldain, Rodolfo, 1995, Reforma jubilatoria. El nuevo modelo previsional. Ley N° 16.713 del 3/09/1995. Fundación de Cultura Universitaria, Noviembre, Montevideo, Uruguay.